

非正規雇用労働者の能力開発抜本強化に関する検討会 報告書

1 はじめに

近年、グローバル化に伴う企業側のコスト削減意識の高まりのほか、労働者側の働き方のニーズの変化も相まって、労働契約の期間の定めがなく、企業において主要な業務¹を担い、長期雇用を前提とした待遇を受ける正規雇用の労働者が減少する一方、それ以外の働き方として、非正規雇用の労働者が増加傾向にあり、現在、雇用者全体の3分の1を超えるに至っている。

また、厳しい経済情勢の下、企業による教育訓練は全体として低下傾向にあり、特に、非正規雇用の労働者については、正規雇用の労働者と比較して低水準²で、実際の職務も単純な内容のものが中心であるため、その職業能力形成機会は乏しい状況にある。

このような中、非正規雇用の労働者の中には、不安定な雇用や低い処遇から抜け出せず、将来への展望を描けぬまま生活への不安を抱え、結婚もままならない状況に陥っている者が相当程度存在している。

他方で、マクロの視点からみれば、こうした非正規雇用の労働者が増えることにより、消費活動の停滞やデフレが生じ、ひいては日本経済全体が低迷し、結果として個々の企業がさらにコスト削減を強いられるといった悪循環が生じかねない。人材が最も重要な資源である日本において、こうした能力開発機会に恵まれない非正規雇用の労働者が増加していくことは人的資本蓄積の観点からも大きな問題である。

また、非正規雇用の労働者の能力開発の主体については、個人がその取組の中心となるものであるが、能力開発後の「将来像」が見えにくいことや金銭的な負担等もあり、個人任せでは限界がある。

こうした状況を打開して、一人ひとりの労働者が将来に夢や希望を持ちながら安心して生活していくことができるようにしていくためには、非正規雇用の労働者を「人財」として企業、業界団体、公的部門等社会全体で育成し、その付加価値を高めて処遇の改善につなげることで、働きがいのある人間らしい働き方が実現できるようにしていくことが不可欠である。

また、こうした取組により、雇用形態を問わず必要な能力開発機会を継続的に提供することは、企業にとっても人的資本の蓄積や市場競争力の基盤の強化が図られ、生産性の向上に寄与し、ひいては、日本経済全体の持続的な発展につながるものである。まさに、日本を「好循環型社会」に変化させる重要な鍵となるものであり、今年3月にとりまとめられた「望ましい働き方ビジョン」でも、このような方向性が示されている。

1 ここでは、企業活動の中心を担う業務であって、企業ごとの特殊性が強く、企業特殊な能力を身につけた者でなければ、容易に代替できないようなものをいう。

2 平成23年度能力開発基本調査によると、OFF-JT及び計画的なOJTの実施状況は正社員ではそれぞれ71.4%、63.0%であるのに対し、正社員以外ではそれぞれ32.9%、30.8%と低い水準となっている。

本検討会では、こうした観点から、非正規雇用の労働者の能力開発の抜本強化に向けた施策の在り方について、短期間で集中的に検討を行い、必要な施策の方向性を報告書としてとりまとめた。

今後、非正規雇用の労働者を「人材」として育てていくことへの社会的な気運の醸成を通じ、この報告書の内容を踏まえた具体的な取組が社会全体で強力に推進されていくことにより、個人、企業、日本社会全体が、持てる力を生き生きと発揮できる、夢と希望に満ちた社会が実現されることを期待する。

2. 基本的な視点

(1) 非正規雇用の多様な実態

(i) 非正規雇用の労働者の能力開発の抜本強化を図る上では、まず、企業側の人材ニーズや労働者側の働き方のニーズを踏まえ、社会実態を適切に把握することが必要である。

この点、企業側の人材ニーズは、主に以下のとおり分類できる。

- ① 主要な業務を担わせるため正規雇用の労働者を採用・登用したい
- ② 非正規雇用の労働者にも正規雇用の労働者とともに、主要な業務を担ってほしい
- ③ 専門的な業務については、必要なときに必要な人材を確保したい
- ④ 定型的・補助的業務については非正規雇用の労働者に任せたい

(ii) 一方で、労働者側の働き方に関するニーズも、主に以下のとおり分類できる。

- a 正規雇用として働きたい
- b 企業内で柔軟な働き方（労働時間、勤務地等）を維持しつつ、主要な業務を担いたい
- c 企業の枠にとらわれず、専門性を身につけてそれを活かした仕事がしたい
- d 定型的・補助的な業務で働きたい

また、働き方を問わず、必要な能力を身につけられる能力開発機会を得つつ、身につけた能力にふさわしい処遇を受けたいというニーズも存在する。

(iii) 社会実態を見ると、長期雇用を前提に能力の向上に見合った処遇が確保されている正規雇用の労働者の採用等を行いたいという企業側のニーズが、労働者側のニーズに比べて縮小しており、正規雇用になりたくてもなれない労働者が増えている。一方で、②や③のようなニーズをもつ企業も広がりを見せていないため、労働者側のニーズに比べ、定型的・補助的な業務が拡大し、自らの希望がかなわぬまま定型的・補助的な業務で働くことを余儀なくされる労働者が生まれている。

(iv) こうした状況を念頭に置きながら、キャリアアップ³の観点から、非正規雇用の労働者の態様を見てみると、以下のようにいくつかの層が存在している。

- ア 契約社員、派遣労働者、フリーターなどに比較的多くみられる正規雇用を希望しながらなれない「不本意非正規」
- イ パートタイム労働者などに一部みられるような企業内で柔軟な働き方を維持しつつキャリアアップすることを望む者
- ウ 派遣労働者や契約社員などに一部みられるような専門性を身につけながら企業の枠にとらわれずキャリアアップすることを望む者
- エ 定型的・補助的業務で働くことを望む者、継続雇用の進展の中で増えてきた高齢の継続

³ ここでは、関連した職務経験の連鎖や職業訓練等の能力開発機会を通じ、職業能力の向上が図られること、また、その先の職業上の地位や賃金等の処遇の向上が図られることをいう。

雇用者、現在の仕事で本格的な就職は希望していない学生アルバイト等

(2) 施策の基本姿勢

施策の基本としては、正規雇用・非正規雇用という雇用形態にかかわらず、将来に夢や希望を持ちながら、安心して生活を送ることができるような収入を確保できるよう、能力開発の機会が与えられ、そのキャリアアップが図られるようにしていくことが重要である。

その中で、特に、新卒時の就職環境が厳しかったために正規雇用で就職できず、その後も正規雇用になれないままのような不本意非正規（ア）について、焦点をあてて能力開発機会を提供していくことが必要である。

他方で、企業内で柔軟な働き方を維持しつつキャリアアップをすることを望む者（イ）や、専門性を身につけながら企業の枠にとらわれずにキャリアアップを望む者（ウ）についても、その希望がかなえられるような道を、社会全体で確保していくことが必要である。

なお、定型的・補助的業務で働くことを望む者等（エ）の能力開発を進めることにもプラスの外部性⁴があり、企業の生産性の向上につながる面もあることから、企業による職務遂行上の必要な能力開発・相応の処遇確保が望まれる。

このように、労働者のニーズに応じ、企業側のニーズも踏まえつつ、ふさわしいキャリアアップの道を描き、労働者が自ら選択したキャリアアップの道に応じた効果的な能力開発機会を、個人、企業、業界団体、公的部門等社会全体が適切な役割分担の下で、確保していくことが必要である。また、労働者の求めるキャリアアップの道は、人生の各段階で変化するものであるため、人生のどの段階でも、本人が希望するときに希望する能力開発機会を得られるような、柔軟で可能性に満ちた社会にしていくことが重要である。

(3) 能力開発の主体

能力開発の主体としては、非正規雇用の労働者については、雇用が不安定で企業を移動する可能性が高く、個々の企業での教育訓練投資の回収が難しい面がある⁵ため、個々の企業での対応には限界がある。このため、労働者個人を能力開発の中心に据え、労働者個人が自らのキャリアについて考えながら能力開発を行っていくことの意義を理解して主体的に取り組んでいけるよう、支援を強化することが重要である。

あわせて、非正規雇用の労働者を企業の一員・仲間として接する姿勢を持ち、積極的なキャリアアップに向けた取組を進めていく企業に対する支援を強化していくとともに、業界団体、公的部門等による充実した能力開発機会の提供を進めるなど、社会全体で重層的な対応を進めていくことが必要である。

その際には、いわゆる職能型の典型的な正規雇用のみを視野に入れるのではなく、専門職型の労働市場を広げていくことや、正規雇用でも労働時間や勤務地などにより配慮した働き方ができるようにしていくことにより、現在、働き方や処遇等の面で隔たりが大きく二極化している正規・非正規の連続性を確保し、段階的にキャリアアップをできるようにしていく観点も重要である。

⁴ ある経済主体の行為が、市場における取引を経由しないで、他の経済主体にプラスの影響を与えることをいい、この場合は、定型的・補助的業務で働くことを望む者等の能力開発を進めることが、他の労働者や企業全体の生産性の向上にプラスの影響を与えることを指す。

⁵ 教育訓練投資の回収を図っていくためには、教育訓練の実施と併せて、非正規雇用の労働者が定着するよう、処遇の改善や正規雇用への転換などを積極的に検討することも有意義であると考えられる。

(4) 能力開発後の「将来像」の「見える化」

また、非正規雇用の労働者については、能力開発により職業能力の向上が図られても、それが処遇の向上に必ずしもつながっていないということも指摘されている。労働者が自ら主体的に能力開発に取り組むことを促していくためには、その能力開発を行った後に期待される処遇やキャリアパスなどの「将来像」を「見える化」していくことが必要であり、能力開発機会の確保とあわせて、労働者の能力が労働市場で適切に評価され、相応の職務に就き、正規雇用の労働者と均衡のとれた処遇が確保されるようにしていくための環境整備を進めることが重要である。その際には、正規・非正規を問わず職務（内容・責任）を重視した人事処遇制度が普及していくこと等も望まれる。

(5) 労働者一人ひとりに向けた情報発信、身近な地域での能力開発機会の提供等

そして、何よりも、労働者一人ひとりに、こうした施策が本当の意味で「届く」よう、企業、業界団体、公的部門等が連携・協力して、積極的な情報発信を進めていくことが重要である。また、労働者に身近な地域での能力開発機会の提供を進めるなど地域の関係機関が連携・協力していくことも重要である。

3. 施策の方向性

上記2の基本的な視点を踏まえ、以下のような方向性により非正規雇用の労働者の能力開発の抜本強化を進めていくことが必要である。その際には、PDCA サイクルを徹底し、施策の効果の検証とその結果を踏まえた施策の改善を適切に実施するとともに、好事例の普及を図っていくことが重要である。

また、このような施策を進める上では、産業政策や教育政策との連携が不可欠であり、政府全体が一丸となって強力に取り組むことが重要である。さらに、非正規雇用の労働者は外部労働市場を通じて移動をすることが多く、地域の労働市場圏との関係が正規雇用の労働者よりも強いものと考えられることから、地域の関係機関で連携して取り組むことが重要である。

なお、今後、労働者派遣制度や雇用保険制度の見直しが行われる場合には、以下のような観点から、取り組む強化していくことが求められる。

(1) キャリア教育の充実等によるフリーター等不本意非正規の増加の防止

(i) 雇用・就業志向の積極的な教育政策

就職氷河期世代などで正規雇用での就職が困難な状況が続くといった問題も生じているように、フリーター等の不本意非正規の増加を防ぐためには、学校から職場への円滑な接続を図ることが重要である。

このため、中退の防止や中退者への学校と連携した就労支援を行うとともに、学校教育段階で職業に必要とされる専門的な能力を身につけられる機会を提供する、社会に出る前の早期の段階から、職業人として必要とされる自覚や、企業の求める人材像、労働市場の変化等についての理解を深めて主体的に自らの働き方を選択できるようキャリア教育を充実する、など「雇用・就業」の観点からの積極的な教育政策を講じることが必要である。

また、キャリア・コンサルタント等による自らのキャリアについての専門的な相談機会を確保することも必要である。

(ii) 初期キャリアの形成支援

初職で正規雇用として就職しても、社会で一定の評価が得られる程度の初期キャリアが形成される以前の段階で離職をすると、正規雇用で再度就職することが難しくなるため、安易な離職はその後のキャリア形成にとって悪影響を及ぼすということを若者自身にも自覚してもらうとともに、企業も、若者の初期キャリアの形成を支援し、キャリアについての見通しのないまま早期の離職を招かないよう努めていくことが必要である。他方で、若者を「人財」として育てる意識もなく、労働者を使い捨てにするような劣悪な雇用管理を行う企業については厳に戒められるべきであり、雇用管理の改善の指導を行っていくことが必要である。また、そうした企業で労働基準関係法令違反の疑いが認められるものについては、必要な監督指導を実施する。さらに、離職率等の情報開示を進めていくことも必要である。

(2) 労働者の態様と企業側のニーズを踏まえた複線的なキャリアアップの道の確保、キャリアサポート環境の整備

(i) フリーター等の不本意非正規については、可能な限り①正規雇用への転換（企業内又は転職）を促進していくことが必要である。

また、この前提として、正規雇用の場を確保していくことが不可欠である。そのためには、成長分野だけでなく、製造業など正社員の吸収力のある産業や各地域で地味でも確かな雇用ニーズのある産業を伸ばしていくことが必要であり、「雇用」の観点から積極的な産業政策を講じることが重要である。（雇用志向の積極的な産業政策）

その際には、現在、正規雇用の働き方についても、長時間労働等の課題があり、必ずしも魅力的なものと言えなくなっている場合もあることから、労働時間や勤務地などにより配慮した働き方ができるようにしていく視点も重要である。こうしたことにより、二極化している正規と非正規の連続性が確保され、段階的なキャリアアップを図ることが可能となるものと考えられる。

また、企業に対する人材育成による生産性向上等のメリットやその社会的な責任（いわゆるCSR⁶）についての啓発も必要である。

(ii) 一方で、こうした正規雇用の場をすぐに確保することは難しく、全ての不本意非正規を正規雇用へ転換することは容易でない。また、企業内で柔軟な働き方を維持しつつキャリアアップを望む者や、専門性を身につけながら企業の枠にとらわれずにキャリアアップを望む者も存在する。

このため、非正規雇用のままでも、将来に夢や希望を持ちながら安心して生活を送れるような収入を得られるよう、②企業内で柔軟な働き方を維持しながらキャリアアップを図る道又は③専門性を身につけながら企業の枠を超えてキャリアアップを図る道も、社会全体が連携・協力して同時に用意していくことが必要である。

(iii) また、このような自らのキャリアアップの道を、個々人が主体的に選択していくことができるよう、非正規雇用の労働者が、働きながら、あるいは転職の際等に、その職業能力に関する評価のフィードバックを受けながら、自らのキャリアについて相談できる環境を整備す

⁶ Corporate Social Responsibilityの略。企業の活動において、社会的公正や環境などへの配慮を組み込み、従業員、投資家、地域社会等のステークホルダー（利害関係者）に対して責任ある行動をとるとともに、アカウンタビリティ（説明責任）を果たしていくことを求める考え方をいう。

ることが重要である。

そのためには、キャリア・コンサルタントなど必要な人材を十分な規模で確保できるよう積極的に育成し、企業、業界団体、ハローワーク、職業訓練機関、大学等への配置や必要に応じた派遣等を行っていくことが求められる。また、人材の育成に当たっては、カウンセリング能力だけでなく、労働者の希望や能力、労働市場の動向等を踏まえ、真にそのキャリアアップにつながるような助言を行うことができるコンサルティング能力を高めることが重要であり、その能力の基準等を見直すことが必要である。(キャリアサポート環境の整備)

(3) 労働者の選択に応じ、企業ニーズを踏まえた効果的な能力開発機会を社会全体で確保

- (i) 労働者が、その選択したキャリアアップの道に応じ、自らの能力を高めていくことができるよう、企業ニーズも踏まえた効果的な能力開発機会を社会全体で確保していくことが必要である。

2でも述べられているように、非正規雇用の労働者の能力開発に当たっては、個人による主体的な取組に対する支援を強化していくことが重要であるが、その選択した道に応じて、企業による積極的な取組に対する支援の強化や業界団体、公的部門等による充実した能力開発機会の提供をあわせて進め、重層的な対応を図っていくことが必要である。

その際には、人生のどの段階でも、本人が希望するときに希望する能力開発機会を提供していくよう配慮するとともに、このような能力開発機会の存在が、労働者に「届く」よう、企業、業界団体、公的部門等が連携・協力しながら、積極的な情報発信をしていくことが重要である。

さらに、企業、業界団体、公的部門等が能力開発機会を提供していく上では、能力開発後の「将来像」をわかりやすく提示し、真にキャリアアップにつながることを期待される内容のものとしていくことが重要である。また、企業において、個人が自らの能力開発に主体的に取り組む時間を確保できるよう、労働時間の面での配慮を行うことも重要である。

① 正規雇用への転換

ア 企業内での正規雇用への転換を図るためには、個々の企業特有のノウハウを身につけることが必要であるため、まずは、各企業が主体となった取組が進むよう公的部門等が支援を充実させることが必要である。例えば、企業に対する生産性向上等のメリットの周知や好事例の普及、各企業での訓練カリキュラム作成に当たってのノウハウの提供等も有効であると考えられる。さらに、こうした企業の努力を積極的に支援するため、企業内での人材育成を含めたキャリアアップに関する計画的な取組への包括的な助成等を行っていくことも重要である。

イ 他方で、転職による正規雇用への転換を目指す場合には、各企業での訓練機会の提供は望めないため、特に個人による自発的な取組への支援の強化や公的部門による訓練の拡充が不可欠である。その際は、これまで一定の就業経験を有する労働者が離職した場合を想定した訓練が中心となっていた公共職業訓練について、非正規雇用の労働者の特性に配慮し、正規雇用としての就職につながる能力を十分に養えるようなものとなるよう必要な見直しを行っていくことが重要である。

ウ この点、企業が正規雇用の労働者を途中で採用する場合には、即戦力となるスキルを有していることを求める一方で、コミュニケーション能力、判断力、対応力や、責任感、成長志向、共通の目的達成に向け協同して働く意欲など、社会人としての基礎的な能力や職業意識も強く求める傾向がある。こうした企業ニーズを踏まえつつ、労働者の態様に応じて、安定的な雇用に真につながるような充実した能力開発機会を、雇

用保険の受給者だけでなく、全ての労働者に提供していくことが必要である。(即戦力重視型訓練と人間力養成型訓練の開発・実施)

エ さらに、身近な地域で、必要な訓練を受けることができるよう、地域の能力開発の拠点として、コンソーシアム方式で、地域の公共職業訓練機関、大学等教育機関を活用して、経済団体等と連携・協力しながら、地域や社会全体の人材ニーズを踏まえた能力開発機会を身近な場で提供していくことが必要である。(地域コンソーシアムによる訓練実施)

オ 上記の視点を踏まえ、具体的な施策としては、即戦力となるスキルの向上のためには、例えば、公共職業訓練について、長期の訓練機会を確保する、企業現場での実習を重視する等その訓練期間、訓練内容・質の充実を図っていくことが必要と考えられる。また、その際には、公共職業訓練機関や業界団体等が連携・協力して効果的な訓練カリキュラム等を開発・普及させていくことに加え、民間職業訓練機関の質を向上させることも重要であり、訓練手法等のノウハウを提供する人材の育成・確保や研修の充実を図ることなどが考えられる。

さらに、大学等教育機関での1～2年程度の専門的な教育訓練の受講を支援することも望まれる。また、ハローワークと訓練機関の連携強化により企業現場での実習を重視した就職率の高い訓練⁸への誘導等を進めるとともに、求職者支援訓練の積極的な活用を進めていくことも必要と考えられる。

カ また、コミュニケーション能力等の社会人としての基礎力が十分でない者に対応するためには、例えば、公共職業訓練についてコミュニケーション能力等の向上を目指す訓練科目を積極的に設定していくことや、生活訓練や労働体験等を通じて社会性や集団的規律、勤労観、目的達成意欲等を養える場を確保⁹していくこと等が求められる。

② 企業内でのキャリアアップ

ア 企業内でのキャリアアップを図るためには、個々の企業特有のノウハウを身につけることが必要であるため、各企業が主体となった取組が求められる。この点、非正規雇用の労働者が主力として働き、雇用が長期化している企業にそのインセンティブが存在するものと考えられる。今般の労働契約法の改正により、有期から無期への転換が進み、雇用が長期化することで、こうした労働者に正規雇用の労働者とともに主要な業務を担わせ、そのキャリアアップを図ることへの企業の意識が高まりを見せることが期待される。

イ このため、改正労働契約法の円滑な施行を図るとともに、生産性向上等のメリットの周知や好事例の普及、各企業での訓練カリキュラム作成に当たってのノウハウの提供、さらには、企業内での人材育成を含めたキャリアアップに関する計画的な取組への包括的な助成等を行うことにより、非正規雇用の労働者に企業の一員として活躍してもらい観点から非正規と正規の雇用管理を統合しながらキャリアアップのための能力開発を行うといった、企業における積極的な取組が広がるよう支援することが必要である。(統合型雇用管理の普及)

⁷ そのほか、「民間教育訓練機関における職業訓練サービスガイドライン」をさらに普及・定着させることが考えられる。

⁸ 現在、有期実習型訓練や日本版デュアルシステム等の訓練が行われている。

⁹ キャリア・コンサルタントなどによる専門的相談、職場見学・職場実習など、就労に向けた幅広い支援を行う取組としては、地域若者サポートステーション事業がある。

③ 企業の枠を超えたキャリアアップ

ア 企業の枠を超えてキャリアアップができるようにするためには、専門性を身につけられる能力開発機会の確保と身につけた能力を持ち運べる環境の整備が必要である。

(専門職型キャリアシステムの構築)

イ 企業の枠を超えたキャリアアップを目指す場合には、各企業での訓練機会の提供を望めないため、まず、個人による自発的な取組を支援することが必要である。また、その身につけた能力が企業の枠を超えても適切に評価されるよう、資格制度、検定制度等の整備も望まれる。(スキルポータビリティ化に向けた資格・検定制度の再構築)

ウ 専門性のある業務については、企業は個人請負を活用することも多く、こうした個人による取組も重要である。一方、労働者のキャリアアップの観点からは、このような分野においては、労働者派遣事業者による能力開発や仕事の場のマッチングが可能な派遣労働の形態の活用も期待される¹⁰。このため、労働者派遣事業がこうした分野で非正規雇用の労働者のキャリアアップに資することも踏まえた育成を図っていくことが必要である。(キャリアアップ型派遣モデルの推進)

エ しかしながら、引き抜き等により個々の労働者派遣事業者の能力開発投資の回収が難しい面もあるため、業界団体等の取組や公的部門による支援も重要である。

- (ii) なお、定型的・補助的業務で働くことを望む者等についても、職務を遂行する上で必要な能力開発を進め、相応の処遇の確保が図られるようにすることが、企業の生産性向上の観点からも望ましい。

(4) 労働者の能力が労働市場で適切に評価され、相応の処遇が確保されるための環境整備 (実用的な職業能力評価ツールの整備)

- (i) 非正規雇用の労働者のキャリアアップを実現していくためには、(3)のような能力開発機会の確保と同時に、労働者が職業訓練や仕事を行う中で身につけた能力が、企業内だけでなく、企業の枠を超えても適切に評価され、相応の処遇が確保される環境を整備することが非常に重要である。こうした環境が整備されることにより、労働者が能力開発の意義を認識し、さらに積極的に能力開発に取り組むことが期待される。
- (ii) そのためには、職業能力を評価する共通のものさしが必要であり、ジョブ・カードや職業能力評価基準について、労働市場での活用に向けた必要な見直しを行うこと等が求められる。また、好事例の周知等により、正規・非正規を問わず職務を重視した人事処遇制度が普及していくこと等も望まれる。
- (iii) さらに、業界団体や公的部門が職種、業種等で共通した実効性のある資格制度、検定制度等の整備に取り組むことが望まれる。
- (iv) また、このように労働者が身につけた能力が評価され、働きぶりに応じた処遇が確保されるようにしていくためには、企業を含め社会全体で意識の醸成を図っていくことも重要である。

¹⁰ 例えば、技術者派遣では、実際にこのような能力開発やキャリアアップに向けた取組が多く行われている。